

---

## Wie viel Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verträgt die Europäische Union? Ein Zwischenruf aus historischer Sicht

Jürgen Elvert

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/Allemagne/461>

DOI : 10.4000/Allemagne.461

ISSN : 2605-7913

### Éditeur

Société d'études allemandes

### Édition imprimée

Date de publication : 26 juin 2015

Pagination : 97-108

ISSN : 0035-0974

### Référence électronique

Jürgen Elvert, „Wie viel Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verträgt die Europäische Union? Ein Zwischenruf aus historischer Sicht“, *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* [Online], 47-1 | 2015, Online erschienen am: 13 Dezember 2017, abgerufen am 22 Mai 2021. URL: <http://journals.openedition.org/Allemagne/461> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/Allemagne.461>

---

*Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*

## Wie viel Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verträgt die Europäische Union? Ein Zwischenruf aus historischer Sicht

■ Jürgen Elvert\*

„Ihre Karte von Afrika ist ja sehr schön, aber meine Karte von Afrika liegt in Europa. Hier liegt Russland. Und hier liegt Frankreich, und wir sind in der Mitte, das ist meine Karte von Afrika.“ So begründete Reichskanzler Otto von Bismarck seine kolonialpolitische Zurückhaltung in einem Gespräch mit dem Journalisten und Forschungsreisenden Eugen Wolf. Dieser hatte den Kanzler davon überzeugen wollen, dass nur ein stärkeres koloniales Engagement den Aufstieg des jungen Kaiserreichs in die Gruppe der führenden Weltmächte ermöglichen würde. Bismarck hingegen sah auch 1888 seine Hauptaufgabe im Wesentlichen darin, die Stellung des Reichs im Konzert der europäischen Mächte zu konsolidieren. Dieses Ziel wollte er nicht durch unkalkulierbare kolonialpolitische Schritte gefährden. Als „ehrlicher Makler“ zwischen den kolonialen Interessen anderer europäischer Mächte zu vermitteln, wie er es auf der Kongo-Konferenz 1884/85 durchaus erfolgreich versucht hatte, entsprach eher des Kanzlers Credo. Schließlich führte das die anderen Staaten der Pentarchie in eine gewisse Abhängigkeit vom Reich in seiner Rolle als Schiedsrichter und stärkte so dessen Position im Rahmen der Pentarchie. Man könnte diesen Politikansatz auch als die Übertragung der Bismarckschen Europapolitik auf die koloniale Ebene sehen, schließlich hatte der Kanzler maßgeblich dazu beigetragen, dass im europäischen Raum ein tief gestaffeltes Vertragswerk errichtet worden war, das die Staaten der Pentarchie in einem System von bi- und multilateralen Verträgen miteinander verband. Hielten sich alle Beteiligten an die Spielregeln, wahrte das die außenpolitische Stabilität in Europa, auf der anderen Seite galt es dann aber auch, Kolonialkriege zwischen europäischen Kolonialmächten zu vermeiden, weil das Reich aufgrund von Bündnisverpflichtungen sonst in solche Auseinandersetzungen hineingezogen werden konnte und damit schlimmstenfalls seine Existenz gefährdet hätte.

---

\* Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Geschichte an der Universität zu Köln.

Ein Hauptbestandteil des Bismarckschen Rezepts zur Bestands- und Friedenswahrung in Zeiten europäischer und globaler Multipolarität war somit das internationale öffentliche Recht zwischen Staaten; Rechtsnormen sollten dazu beitragen, im Zeitalter des Imperialismus den Frieden zu wahren, um die territoriale Integrität des Deutschen Reichs zu schützen. Bismarck stand mit dieser Auffassung erkennbar unter dem Eindruck der auf dem Prinzip des Gleichgewichts beruhenden Wiener Friedensordnung von 1815, auch wenn er diese selber, als es ihm opportun schien, durch die von ihm offensiv und unter Nutzung des Krieges als Mittel zum Zweck durchgesetzte kleindeutsche Lösung ernsthaft gefährdet hatte. Und dennoch: Nach dem Erreichen dieses Ziels lag sein Hauptinteresse darin, die Stabilität des europäischen Mächtesystems auf Grundlage des über das internationale Recht restaurierten Gleichgewichtsprinzips wiederherzustellen, um den Bestand des noch sehr fragilen jungen Kaiserreichs nicht zu gefährden.

Bismarcks Rücktritt im Jahre 1890 markiert zugleich den Anfang vom Ende der europäischen Multipolarität Wiener Provenienz. Sicher: Seinem außenpolitischen Konzept fehlte die Flexibilität, um sich auf Dauer an die sich unter dem Einfluss der Industrialisierung verändernden geopolitischen und geo-ökonomischen Verhältnisse anzupassen, andererseits hatte der vergleichsweise belastbare europäische Rechtsnormenrahmen seit den 1870er Jahren die Dynamisierung der entsprechenden Prozesse entscheidend mitbegünstigt. Das auf dem Goldstandard ruhende Weltwirtschaftssystem besaß am Vorabend des Ersten Weltkriegs ein Volumen, das erst lange nach Ende des Zweiten Weltkriegs wieder erreicht werden sollte. Die Gründe dafür zu erkennen und zu analysieren, blieb späteren Wissenschaftlergenerationen vorbehalten, wenngleich es bereits am Ausgang des 19. Jahrhunderts erste bedeutende Versuche insbesondere aus dem Bereich der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften gegeben hatte, Erklärungsmodelle zu finden – man denke in diesem Zusammenhang beispielsweise an die Einrichtung von Instituten zur Erforschung von weltwirtschaftlichen Zusammenhängen in allen führenden Industrienationen, ebenso an Max Webers oder Émile Durkheims Analysen gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse und Zusammenhänge.

Um 1900 konnten die meisten verantwortlichen Außenpolitiker in Deutschland und anderswo in Europa mit derart radikalen Erklärungsversuchen nicht viel anfangen. Anstatt zu versuchen, die Multipolarität des europäischen Staatensystems den veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen und neue Formen zwischenstaatlichen Handelns und Krisenmanagements zu entwickeln, setzten sie in der Regel auf den Primat des Nationalstaats. Vermeintliche oder tatsächliche nationale Interessen wurden so zum Maß aller Dinge. Der Ausgang der beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 kann als symptomatisch für die Unfähigkeit der außenpolitischen Entscheidungsträger der Zeit gesehen werden, über den jeweils eigenen nationalstaatlichen Tellerand hinauszublicken und eine zeitgemäße europäische Friedensordnung zu errichten, in der sich die ökonomische und soziale Dynamik der Zeit zum Wohle aller hätte weiterentfalten können. So gelang es den Delegierten unter anderem nicht, sich auf Abrüstungsmaßnahmen oder auf die Einrichtung einer obligatorischen internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu verständigen. Letztere wäre für die Klärung internationaler Dispute zuständig gewesen und hätte somit den europäischen Rechtsnormenrahmen weiter gestärkt. Statt dessen verweigerte die deutsche

Delegation dieser Regelung ihre Zustimmung und konnte sich dabei unter anderem auf österreichische und türkische Unterstützung verlassen. Aus deutscher Sicht hätte die Zustimmung zu den im Haag vorgeschlagenen Abrüstungsschritten das Ende der hochfliegenden Pläne des Kaisers und „seines“ Staatssekretärs im Reichsmarineamt Tirpitz für den Aufbau einer deutschen Hochseeflotte verhindert. Diese sollte dem Reich Weltgeltung verschaffen – im Wesentlichen auf Kosten des Vereinigten Königreichs als der führenden Weltmacht der Zeit, indem mit der *Royal Navy* eine der zentralen Säulen des britischen Weltreichs herausgefordert wurde.

Am Beispiel des „Tirpitzplans“ lässt sich der außenpolitische Paradigmenwechsel des Kaiserreichs anschaulich zeigen. Es ging nun nicht mehr um die Wahrung eines durch Rechtsnormen geregelten multipolaren Gleichgewichts in Europa, sondern vielmehr um die Durchsetzung nationaler Interessen, nötigenfalls auch auf Kosten anderer. Als nationales Hauptinteresse galt einer Mehrheit der politisch Verantwortlichen im Reich ein „gerechter“ Anteil an globaler Macht, die bis dato im wesentlichen von den beiden Kolonialmächten Frankreich und dem Vereinigten Königreich ausgeübt worden war. Verglichen mit diesen beiden Mächten war das Deutsche Reich ein Neuling auf der globalen Bühne, allerdings einer mit großen Ambitionen, die sich in erster Linie über seine ökonomische Leistungsfähigkeit und gesellschaftliche Dynamik erklärten. Das letzte Quartal des 19. Jahrhunderts war im Reich als eine durchgehende Erfolgsgeschichte wahrgenommen worden. Das krönende Abschlusskapitel freilich fehlte noch: Die Aufnahme in den exklusiven Club der führenden Kolonialmächte als Ausdruck eigener Weltgeltung. Entsprechend stand dieses Ziel nicht nur auf den Tagesordnungen führender politischer Kreise, auch weite Teile der Bevölkerung waren der festen Überzeugung, dass dem Kaiserreich ein „Platz an der Sonne“ globaler Macht gebühre, nicht zuletzt auch deshalb, um der zu spät gekommenen Nation so etwas wie „historische Gerechtigkeit“ widerfahren zu lassen. Und wenn die anderen Mächte der Pentarchie nicht bereit waren, von sich aus dem Reich gegenüber solche Gerechtigkeit walten zu lassen, erschien es legitim, sich nötigenfalls unter Verletzung internationaler Spielregeln ein Stück vom großen Weltkuchen abzuschneiden.

Heute wissen wir, dass diese Haltung wesentlich zur Auflösung der zwar komplexen, aber vergleichsweise stabilen multipolaren europäischen Ordnung der Bismarckzeit beitrug. An deren Stelle trat ein auf den ersten Blick überschaubareres bipolares System – in dem die Ententemächte auf der einen, die Mittelmächte auf der anderen Seite standen. Beide Pole wähten sich auf der jeweils „richtigen“ Seite, die einen als die selbsternannten einzigen Erben der „Werte von 1789“, die anderen als Repräsentanten der deutschen Kulturnation mit Anspruch darauf, im Herzen des Kontinents auch jenseits der Reichsgrenzen so etwas wie ein kulturell-ökonomisches *informal empire* zu errichten. An eine Kultursynthese, gar eine des Europäismus, so wie sie Ernst Troeltsch 1922 umreißen sollte, dachten am Vorabend des Ersten Weltkriegs in Europa nur wenige, statt dessen beanspruchten beide Blöcke die Rolle als rechtmäßige Gralshüter des abendländischen Erbes für sich, womit der Graben zwischen ihnen weiter vertieft und ein Interessenausgleich immer schwieriger wurde. Und so marschierten die politisch Verantwortlichen an der Spitze ihrer jeweils national aufgeladenen Bevölkerungen mit geradezu schlafwandlerischer Sicherheit dem großen Konflikt entgegen, um mit dem Mittel des Krieges aus der europäischen Bipolarität eine europäische Werte- und Interessengemeinschaft zu formen, in der sich die jeweils

eigenen Wertmaßstäbe und nationalen Interessen im europäischen wie im globalen Rahmen am besten durchsetzen ließen.

Der unbedingte Wille dazu, verbunden mit einer gehörigen Portion Sendungsbewusstsein, stand zu Beginn des 20. Jahrhunderts einem effektiven europäischen Krisenmanagement im Wege. Hinzu kam, dass die nationalen Außen- und Bündnispolitiken der europäischen Mächte in ein zunehmendes Ungleichgewicht zur sozio-ökonomischen Dynamik der Zeit gerieten. Das verunsicherte die Zeitgenossen zusätzlich und führte zu unterschiedlichen „Flucht-“ bzw. „Absetzreflexen“ – man denke in diesem Zusammenhang beispielsweise an die Entstehung der Wandervogelbewegung in Deutschland, an die Gründung der Pfadfinderbewegung durch Baden Powell oder auch an die Suche nach neuen Ausdrucksformen in der Kunst, Expressionismus oder Kubismus seien hier nur als zwei von mehreren möglichen Beispielen genannt. Angesichts der Verunsicherung insbesondere der jüngeren Generation schien vielen ein „klarer Schnitt“, eine militärische Lösung der europäischen Bipolarität zugunsten des einen oder anderen Wertekanons also, der bestgeeignete Weg zu sein, um aus den Turbulenzen der Umbrüche wieder in ruhigere politische und soziale Fahrwasser zu gelangen.

So gingen im August 1914 „in ganz Europa die Lichter aus“, wie der britische Außenminister Edward Grey am Abend des 3. August 1914 feststellte. Die von ihm maßgeblich mitgetragenen Versuche, die machtpolitischen Ambitionen des Kaiserreichs und der k.u.k. Monarchie durch die Schaffung der *Triple Entente* einzudämmen, hatten nicht gefruchtet, sondern im Gegenteil dazu beigetragen, eine fast hundertjährige europäische Friedensordnung endgültig zu Grabe zu tragen. Vielleicht hatte Grey an diesem Augustabend erkannt, dass die Lenker der europäischen Staatenwelt ihre Probleme nur gemeinsam, nicht gegeneinander lösen konnten. Denn immerhin war er Zeitzeuge des endgültigen Zusammenbruches des Wiener Systems geworden, das die Teilnehmer des Wiener Kongresses gemeinsam auf den Trümmern des napoleonischen Europa errichtet hatten und das seine Wirkung beinahe 100 Jahre entfalten konnte, wenngleich im letzten Vierteljahrhundert seiner Wirkungsdauer mehr schlecht als recht.

Am Ende des Ersten Weltkriegs lag Europa wieder in Trümmern, geistig wie materiell. Eine neue gesamteuropäische Friedensordnung musste geschaffen werden, in Paris traten die Siegermächte des Ersten Weltkriegs zusammen, um ihre Vorstellungen über die neue europäische Ordnung aufeinander abzustimmen. Man könnte bereits hierin den ersten großen Geburtsfehler der Pariser Friedensordnung sehen, denn anders als 1814 war diesmal für die Verlierer kein Platz am Verhandlungstisch. Die Gründe dafür sind bekannt: Der Erste Weltkrieg war auch ein Krieg der Medien gewesen, die Kriegspropaganda hatte auf allen Seiten dazu gedient, die Bevölkerung bei der Stange und die bestehenden Allianzen zusammen zu halten. Diese Rechnung war mehr oder weniger aufgegangen, allerdings war damit auch ein Geist aus der Flasche gelassen worden, der sich nicht wieder einfangen ließ: Die im Krieg erzeugten Feindbilder und Klischees wirkten auch über das Kriegsende hinaus und beschränkten den Entscheidungsspielraum der Verhandlungspartner bei der Suche nach einer neuen Friedensordnung erheblich. Der Kriegseintritt der USA und die Revolution in Russland hatten zudem die Handlung von der europäischen auf die globale Ebene verlagert und sie ideologisch erheblich aufgeladen, es ging in Paris also um nichts weniger als die Errichtung einer neuen Weltordnung und die Frage, welchen Platz Europa darin haben sollte.

Während solche Überlegungen das Handeln Woodrow Wilsons und seiner Berater bestimmten, waren die europäischen Verhandlungsteilnehmer mit dieser Aufgabe deutlich überfordert, politisch und wohl auch intellektuell. Sie hielten in Paris den Schlüssel zu einer neuen globalen Friedensordnung in der Hand, es gelang ihnen jedoch nicht, die Tür dorthin aufzustoßen, weil sie unter dem Eindruck kurzsichtiger nationaler Interessenpolitik und dem Druck der öffentlichen Meinung daheim nicht dazu bereit waren, die Verlierer des Krieges mit an den Konferenztisch zu bitten und gemeinsam mit ihnen eine neue und stabile Friedensordnung zu errichten.

Statt dessen schufen sie ein Vertragswerk, das das Deutsche Reich zum Alleinschuldigen am Krieg abstempelte und ihm Reparationszahlungen in einer Höhe abverlangte, die zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung noch gar nicht feststand. Damit aber legten sie den Keim für den deutschen Revisionismus, aus dem sich in wenig mehr als einem Jahrzehnt der Nationalsozialismus entwickeln konnte. Nationale Kirchturmpolitik hatte einmal mehr den Weg zu einer stabilen europäischen Ordnung verstellt, denn wenn man dem Deutschen Reich, das zwischenzeitlich den Weg von der Monarchie zur Republik eingeschlagen hatte, wie weiland 1814/15 Frankreich mit an den Verhandlungstisch gebeten hätte, hätten sich die politischen Entscheidungsträger in Berlin vermutlich nicht so einfach in den Schmollwinkel der Vertragsverweigerung zurückziehen können, sondern wären als Mitgestalter an einer europäischen und globalen Friedensordnung dazu verpflichtet gewesen, zu deren Funktionieren beizutragen. Doch statt dessen trug die politische Führungsschicht des Reichs gemeinsam mit den meisten Medien und dem größten Teil der deutschen Öffentlichkeit gebetsmühlenartig die Forderung nach einer Revision des Versailler „Diktatsfriedens“ vor und legitimierte damit den weitgehenden Ausstieg aus ihrer Verantwortung für Gesamteuropa. Mehr noch: Binnen kurzem gewannen im Reich jene Stimmen an Macht und Einfluss, die Deutschland eine geradezu naturrechtlich gegebene Führungsrolle in Mitteleuropa zusprachen und von der Politik verlangten, diesem Auftrag gerecht zu werden. Solche Forderungen gingen teils deutlich über die Kriegsziele hinaus, die die Reichsregierung in ihrem Septemberprogramm von 1914 formuliert hatte. Genau genommen bedeuteten sie nichts weniger, als dass der Verlierer des Weltkriegs nachträglich in die Siegerrolle schlüpfen wollte. Das wiederum war für die Siegermächte nicht akzeptabel und ein erneuter Konflikt damit vorgezeichnet. Gustav Stresemann, Aristide Briand und Austen Chamberlain hatten die damit verbundenen Gefahren erkannt und in Locarno durchaus erfolgreich versucht, den Rahmen für eine unter den gegebenen Umständen mögliche europäische Friedensordnung zu schaffen. Doch auch wenn die drei dafür mit dem Friedensnobelpreis geehrt wurden, sollte sich ihr Ordnungsversuch, aus dem dann Aristide Briand 1929 sogar den weitsichtigen Plan einer „Europäischen Union“ entwickelte, als mit dem politischen Mainstream der Zeit nicht vereinbar erweisen. Insbesondere unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise und ihrer Folgen verfielen die Regierungen der europäischen Staaten in nationale und protektionistische Reflexe, anstatt gemeinsam nach einem Ausweg aus der Krise zu suchen.

Wie sehr die deutsche Außenpolitik Mitte der 1920er Jahre auf Stresemann zugeschnitten war, sollte sich nach dessen frühen Tod 1929 herausstellen: Julius Curtius, sein direkter Nachfolger, verließ den auf Verständigung bedachten Kurs seines Vorgängers und setzte wieder auf eine entschiedenere Revisionspolitik, vor allem gegenüber

Frankreich. Zu groß war der öffentliche Druck auf die Reichsregierung in dieser Frage geworden, als dass der Außenminister sich diesem widersetzen mochte. Somit markiert der Kurswechsel das Ende der außenpolitischen Annäherung Deutschlands an die beiden europäischen Hauptsiegermächte des Ersten Weltkriegs, ebenso das Aus für den Versuch, die europäische Bipolarität zwischen Siegern und Besiegten durch die Schaffung eines multilateralen europäischen Staatensystems nach dem Muster Briands herzustellen, in dem Konflikte wiederum auf der Grundlage von Rechtsnormen gelöst werden sollten. Statt dessen gewannen in Deutschland jene Kräfte aus nationalen und nationalistischen Kreisen zunehmen an Einfluss, die erneut die Schaffung eines deutschen *informal empire* in Mitteleuropa anstrebten, das gezielt als Gegenpol zu den europäischen Siegermächten und deren Einflussssphären gestaltet werden sollte. Die Nationalsozialisten wussten diese Stimmung nach ihrer Regierungsübernahme trefflich dahingehend zu nutzen, als sie den „Anschluss“ Österreichs an das Reich im Jahre 1938 als die Durchsetzung eines natürlichen Rechtsanspruchs kaschierten. Der nächste, in der Logik dieses Denkens folgerichtige Schritt war, nach der Unterzeichnung des Münchener Abkommens, die Eingliederung des Sudetenlandes in das Reichsgebiet. Zu den Signataren gehörten neben Hitler und Mussolini auch Édouard Daladier für Frankreich und Neville Chamberlain, der Bruder des Nobelpreisträgers von Locarno, für das Vereinigte Königreich. Vertreter der Tschechoslowakei waren hingegen nicht an den entsprechenden Verhandlungen beteiligt, auch wenn oder vielleicht gerade weil das Abkommen den Anfang vom Ende des tschechoslowakischen Staates bedeutete, der im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz erst knapp zwei Jahrzehnte vorher entstanden war.

Während die Vertreter Frankreichs und vor allem des Vereinigten Königreichs hofften, mit ihrer Zustimmung zur Abtretung des Sudetenlandes an das Deutsche Reich dem deutschen Revisionismus nun Genüge getan zu haben, interpretierte Hitler die Haltung der Siegermächte eher als Aufforderung dazu, seine eigenen, deutlich weiterreichenden Gebietsforderungen durchzusetzen: Im März 1939 erfolgte die faktische Annexion der Tschechoslowakei durch Einheiten der Wehrmacht. Noch einmal zögerten die europäischen Siegermächte, sich in einen Krieg verwickeln zu lassen, doch spätestens nach dem deutschen Überfall auf Polen mussten auch die letzten Zweifler in London und Paris einsehen, dass der nationalsozialistischen Annexionslust nur mit Waffengewalt Einhalt geboten werden konnte. Ob die NS-Machthaber nun die Errichtung eines unter nationalsozialistischen Vorzeichen neu geordneten Europas oder tatsächlich die Weltherrschaft anstrebten, ist in der Forschung bis heute umstritten, fest steht jedoch, dass dem totalen Krieg als Konsequenz nationalsozialistischer Aggression der totale Zusammenbruch des Deutschen Reichs folgte, territorial, sozio-ökonomisch wie moralisch. Allerdings markiert das Ende des NS-Staats aber auch den Ausgangspunkt einer neuen bipolaren Weltordnung in den Zeiten des Kalten Krieges, wenngleich die Konkursmasse des „Dritten Reichs“ zunächst noch vergleichsweise einmütig auf der Potsdamer Konferenz zwischen den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs aufgeteilt werden konnte.

Diese neue globale Bipolarität schuf freilich ein Spannungsfeld, innerhalb dessen sich europäische Staatenwelt völlig neu aufstellen musste. Das aus dem Geist der Aufklärung nach dem Gleichgewichtsprinzip geformte „alte Europa“ hatte sich als auf Dauer nicht lebensfähig herausgestellt, unter anderem deshalb, weil es innerhalb



des Konzerts der Mächte immer wieder Kräfte gegeben hatte, die unter Berufung auf nationale Interessen dieses Gleichgewicht aushebeln wollten. Das hing mit der unterschiedlichen Entwicklung der europäischen Nationalstaaten zusammen. Während beispielsweise Frankreich und das Vereinigte Königreich sich vergleichsweise früh zu funktionsfähigen Nationalstaaten entwickelt hatten und daraus die Kraft zum Aufbau globaler Imperien schöpfen konnten, gelang es den Italienern und Deutschen erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, an diese Entwicklung anzuknüpfen, zu einer Zeit also, als der Wettlauf um Weltmacht und Einfluss eigentlich schon beendet war. Das sich daraus entwickelnde Spannungsfeld entlud sich schließlich im Zeitalter der Weltkriege, dem 30-jährigen Krieg des 20. Jahrhunderts.

An dessen Ende lag mit dem Deutschen Reich nicht nur eine für diese Entwicklung hauptverantwortlich treibende Kraft politisch, ökonomisch und moralisch am Boden, auch das Ende der europäischen Kolonialimperien war nur noch eine Frage der Zeit. Mit den USA und der UdSSR hatten sich zwei neue globale Kräfte etabliert, die als nukleare Führungsmächte ihrer jeweiligen Allianzen für Kapitalismus bzw. Kommunismus und damit für zwei einander ausschließende Ideologien mit Weltgeltungsanspruch standen. Doch mochten beide Seiten noch so verbissen um den Anspruch kämpfen, den alleinigen Schlüssel zum Glück der Menschheit in Händen zu halten, zu einem Krieg dieser beiden Welten kam es nicht, da dies den Einsatz von Nuklearwaffen und damit das Ende menschlicher Existenz bedeutet hätte.

Der Handlungsspielraum der europäischen Staaten hatte sich also grundlegend verändert. Östlich des Eisernen Vorhangs verhinderten Vertrauensleute Moskaus mit dem Kriebsrecht oder sogar mit Waffengewalt über drei Jahrzehnte jeden Versuch, das bestehende System zu reformieren oder gar zu verlassen. Und westlich des Eisernen Vorhangs galt es, sich vor dem Weltgeltungsanspruch des Kommunismus zu schützen. Das schien am ehesten unter dem direkten Schutz der USA möglich. Überdies galt es, Wege zu finden, wie Europa wieder Anschluss an das Weltwirtschaftssystem finden konnte und schließlich musste das Verhältnis der westeuropäischen Staaten zu- und untereinander auf eine völlig neue Grundlage gestellt werden.

Auch wenn die Ausgangsbedingungen für die einzelnen Staaten westlich des Eisernen Vorhangs durchaus unterschiedlich waren – neben Siegern und Verlierern gab es entschiedene Neutrale und überzeugte Bündnispartner –, hatten Kriege und Kalter Krieg einen Handlungs- und Erwartungsdruck sondergleichen in der europäischen Geschichte geschaffen. Dieser Druck wiederum ermöglichte die Ausbildung der für den weiteren Verlauf des Kalten Krieges entscheidenden ökonomischen, politischen und Sicherheitsarchitektur Europas. Mit ihr entstand der Rahmen für eine weltweit einzigartige Form der Zusammenarbeit, die in den kommenden Jahrzehnten eine vormals für unmöglich gehaltene innereuropäische und transatlantische Partnerschaft ermöglichen sollte. Klar war von Anfang an, dass der Schlüssel für diese Form der Verständigung bei Frankreich und (West-)Deutschland liegen würde. Ohne die Beilegung der alten Rivalität zwischen diesen beiden Mächten wäre die weitere Geschichte sicher anders verlaufen. Über die Form der Annäherung gab es jedoch unterschiedliche Vorstellungen. Die zentrale Frage dabei war, ob der traditionelle Weg der Bündnispolitik beschritten werden sollte, wie es zuvor schon mehrfach in der europäischen Geschichte erprobt worden war, ohne dass es zu einer wirklich dauerhaften Lösung gekommen wäre, oder ob völlig neue Wege erprobt werden sollten. Eine Handvoll ebenso



weitsichtiger wie wagemutiger Politiker aus Frankreich, den BeNeLux-Staaten, Italien und der Bundesrepublik entschied sich für die zweite Option und wagte sich daran, ganze Politikfelder mit dem Ziel zu vergemeinschaften, aus der europäischen Multipolarität den Kern eines Gemeinschaftsraums zu formen, der eines Tages die Grundlage einer europäischen Föderation bilden könnte, ohne dass es bereits Klarheit darüber gegeben hätte, wie dieser Bund europäischer Staaten tatsächlich aussehen würde.

Sicher ging es dabei auch um die „Rettung der Nationalstaaten“, wie Alan Milward es in einem seiner bedeutensten Werke auf den Punkt gebracht hatte. Es ging aber immer auch um deutlich mehr: Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung sollte der Krieg als Mittel der europäischen Politik endgültig ausgeschaltet und durch eine völlig neue Form politischer Zusammenarbeit ersetzt werden. Diese Ziele lagen in der Tat im nationalen Interesse aller Beteiligten: Für die BeNeLux-Staaten bedeutete diese Form der Annäherung Sicherheit vor machtpolitischen Ambitionen der größeren Nachbarn, der Bundesrepublik ermöglichte die europäische Kooperation die Rückkehr als letztlich gleichberechtigtes Mitglied in die europäische Staatengemeinschaft, Frankreichs Sicherheitsbedürfnis vor dem zuvor unkalkulierbaren Nachbarn jenseits des Rheins wurde Rechnung getragen und Italien konnte auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse insbesondere im Mezzogiorno hoffen. Die Voraussetzung dafür lag aber in der Bereitschaft aller Beteiligten, zentrale Politikfelder in die Obhut supranationaler Institutionen zu geben. Auf dem Feld der Wirtschaftspolitik ging die Rechnung auf, die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, später dann die Europäischen Kommissionen der EWG, EG und EU übernahmen im Verlauf der kommenden Jahrzehnte in immer größerem Umfang die Aufgaben, die zuvor in der Hoheit der Einzelstaaten gelegen hatten. Die Vergemeinschaftung der Sicherheitspolitik hingegen scheiterte am 31. August 1954 an der Weigerung der französischen Nationalversammlung, sich mit dem Tagesordnungspunkt „Ratifizierung des Vertrages über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft“ zu befassen.

Seither freilich hat sich auch auf dem Feld der gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik einiges getan, die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ der Europäischen Union verfügt seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon über eigene Institutionen und hat bei mehreren Einsätzen ihre Handlungsfähigkeit bewiesen. Nach wie vor aber beeinträchtigen nationale Interessen und Egoismen einzelner Mitgliedstaaten das reibungslose Funktionieren der GSVP erheblich, ebenso übrigens die gemeinsame Außenpolitik. Ein Grund dafür liegt meines Erachtens in der veränderten geostrategischen Situation Europas nach Ende des Kalten Krieges. Aus der Bipolarität des Kalten Krieges und den daraus resultierenden gemeinsamen Sicherheitsinteressen der EG-Mitgliedstaaten wurde erneut eine auf den ersten Blick sicherheitspolitisch deutlich weniger gefährliche Multipolarität, manche allzu kühnen Analysten hielten angesichts des deutlichen Sieges der westlichen Gemeinschaften und des Zerfalls nicht nur des Warschauer Paktsystems, sondern auch der Sowjetunion selber schon „das Ende der Geschichte“ für gekommen, als eine Art Vorbote eines weltweiten Paradieses auf Erden, in dem es Freiheit und Wohlstand für alle geben würde. In Europa sollte dieses Paradies in Form eines „gemeinsamen europäischen Hauses“ Gestalt erlangen, ebenso in einer Sicherheitspartnerschaft zwischen der NATO und Russland. Heute wissen wir, dass all dies fromme Wunschträume waren. Und spätestens seit der russischen Annexion der Krim im Februar 2014 wissen wir

auch, dass in Europa der Einsatz militärischer Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele trotz aller historischen Erfahrung weiterhin möglich ist.

Gerade die historische Erfahrung jedoch hätte die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Verbindung mit der Weltgemeinschaft zu einem einhelligen Protest gegen dieses eindeutig völkerrechtswidrige Vorgehen Russlands veranlassen müssen. Sicher: eine militärische Antwort auf die Annexion war keine Alternative, auch konnte sich die EU immerhin zu gemeinsamen Sanktionen gegen Russland durchringen, die im Kreml durchaus gespürt werden. Erschreckend jedoch war meines Erachtens die Kakophonie der Reaktionen der europäischen Staats- und Regierungschefs auf das russische Vorgehen, das doch in mancherlei Hinsicht fatal an das Vorgehen NS-Deutschlands gegen die Tschechoslowakei 1938/39 erinnerte. Anstatt die Annexion der Krim unisono zu verurteilen, war die ganze Bandbreite von Reaktionen zu vernehmen, die von Verständnis für das bis zur deutlichen Verurteilung des russischen Handelns reichten. Selten erschien die EU von einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik weiter entfernt als im Februar und März 2014, auch wenn Hoffnung darauf besteht, dass das Putinsche Machtstreben wenn nicht in allen, dann doch zumindest in einigen EU-Mitgliedstaaten die Einsicht in die Notwendigkeit einer weiteren Vertiefung der GSVP wachsen lässt, an deren Ende eines Tages möglicherweise sogar deren Vergemeinschaftung stehen könnte. Kein Geringerer als EU-Kommissionspräsident Juncker hatte dies Anfang März 2015 sogar explizit gefordert und dabei auf das russische Hegemonialstreben hingewiesen.

Doch gibt es auch eine Vielzahl anderer guter Gründe, die ein neues Nachdenken über eine vergemeinschaftete europäische Sicherheitspolitik angeraten erscheinen lassen. Das sei am Beispiel der fehlenden *domain awareness* der EU in Bezug das Meer und dessen geostrategische wie geo-ökonomische Bedeutung im globalen Kontext gezeigt. Auf diesem Gebiet herrscht zumindest in den offiziellen Verlautbarungen der EU weiterhin eine bemerkenswerte *Sea blindness*, auch wenn es erste Anzeichen dafür gibt, dass es auf diesem Sektor zu einer Änderung der Wahrnehmung kommen könnte. Wie notwendig die Neubestimmung der geostrategischen und geo-ökonomischen Rolle des Meeres für EU im globalen Rahmen ist, sei an vier Beispielen gezeigt.

1. Seit etwa 10 Jahren hat die Volksrepublik China im Hinblick auf die Beurteilung der strategischen Bedeutung des Meeres einen bemerkenswerten Paradigmenwechsel durchlaufen. Noch Anfang des 21. Jahrhunderts beschränkten sich die entsprechenden strategischen Konzepte Pekings auf reine Küstenverteidigungsanstrengungen. Seit etwa 2004 jedoch hat sich die chinesische Selbstwahrnehmung als Landmacht grundlegend geändert. Dies spiegelte sich 2008 in einem Weißbuch der Regierung, in dem festgestellt wurde, dass sich die Auseinandersetzungen um Ressourcen, um Schlüsselpositionen und strategische Dominanz weltweit verschärft hätten. Daraus leitete das Weißbuch die Notwendigkeit einer Veränderung der chinesischen Sicherheitspolitik ab, anstelle des seit den 1940er Jahren geltenden Primats primär landgestützter regionaler Verteidigung müsse es künftig um trans- und überregionale Mobilität gehen. Die chinesischen Streitkräfte und hier insbesondere die Marine werden seither konsequent um- und aufgerüstet. Damit soll die chinesische Marine in die Lage versetzt werden, ein Seegebiet zu kontrollieren, das von Japan im Norden bis Indonesien im Süden reicht und ein Gebiet von ca. 10 Millionen qkm umfasst, also etwa so groß wie Europa ist.

2. Ebenfalls vor knapp zehn Jahren konstatierte die indische Marineführung in einer vertraulichen Studie, dass das Seegebiet vom Persischen Golf bis zur Straße von Malakka als legitimes Interessen- und Einflussgebiet Indiens betrachtet werden müsse. Damit wurde der Anspruch auf ein Gebiet erhoben, das, je nach Definition der Grenzen, zwischen einem Viertel und einem Drittel des Indischen Ozeans umfasst. Um diesen Anspruch durchsetzen zu können, wird die indische Marine derzeit kräftig aufgerüstet. Sie soll noch bis Ende dieses Jahrzehnts neben einer deutlich gewachsenen Zahl kleinerer und mittlerer Einheiten auch über drei Flugzeugträger und mehrere strategische U-Boote verfügen können. Da das von Indien beanspruchte Seegebiet an der Straße von Malakka direkt an das von China für sich beanspruchte Gebiet grenzt, sind Konflikte zwischen den beiden aufstrebenden Mächten vorprogrammiert, ebenso übrigens mit Europa, da die für die Versorgung Europas zentral wichtigen Hauptschiffahrtslinien von und nach Fernost direkt durch dieses Gebiet laufen.

3. Dass der Wettlauf um maritimen Einfluss auch anderswo, beispielsweise im Südatlantik geführt wird, mag ein weiteres Beispiel zeigen. So veröffentlichte die brasilianische Marineführung im Jahre 2009 einen Beschaffungsplan, demzufolge die Zahl der schwimmenden Einheiten bis 2030 nahezu verdoppelt werden soll. Unter anderem wird angestrebt, in fünfzehn Jahren 15 konventionell und sechs nuklear angetriebene U-Boote in Dienst zu stellen. Darüber hinaus soll ein älterer Flugzeugträger in Kürze wieder einsatzfähig sein. Wenn es in offiziellen Kommentaren heißt, dass die Verstärkung der brasilianischen Flotte ausschließlich zum Zweck der Abschreckung und des Schutzes der Ölquellen des brasilianischen Festlandsockels dient, so ist das im Hinblick gerade auf die Verstärkung der U-Bootwaffe und der Wieder-in-Dienst-Stellung des Flugzeugträgers wenig plausibel.

4. Die Liste der Beispiele für ein weltweiten Anwachsens maritimer *domain awareness* ließe sich problemlos deutlich erweitern, jeder genannte Einzelfall wäre von unmittelbarer Relevanz für Europa. Darunter finden sich auch solche, die auf den ersten Blick eher aus dem Kuriositätenkabinett zu stammen scheinen, wie beispielsweise das „Hissen“ der russischen Flagge am Nordpol, 4000 m unter dem Meeresspiegel, im Jahre 2007. Doch verfolgt Russland mit dieser Aktion handfeste geopolitische Interessen. Schon 2001 hatte Moskau mit dem Hinweis darauf, dass der russische Kontinentalschelf sich bis zum Nordpol fortsetze, Anspruch auf mehr als einer Million qkm des arktischen Seegebiets erhoben und die staatliche Souveränität über das Gebiet reklamiert, einschließlich der dort vermuteten Öl- und Gasvorkommen. Damit jedoch ist auch ein innereuropäischer Konflikt vorprogrammiert, denn das zu Dänemark gehörende Grönland liegt näher am Nordpol und am Lomonossow-Rücken als das russische Festland. Und mit ähnlichen Argumenten wie Russland könnte auch Norwegen unter Hinweis auf die Svalbard-Inseln Ansprüche anmelden.

Angesichts solcher und anderer Konfliktfelder wird die Notwendigkeit einer neuen internationalen Verständigung in maritimen Fragen deutlich, die UN-Seerechtskonvention von 1982 bedarf dringend einer Anpassung an die gegebenen Verhältnisse. Die Europäische Union will dem ebenso wie der gestiegenen Bedeutung des Maritimen unter anderem auch dadurch Rechnung tragen, dass sie in ihrem 8. Forschungsrahmenprogramm marinen und maritimen Fragestellungen ab 2014 besondere Aufmerksamkeit schenkt.

Es bleibt zu hoffen, dass sich diese veränderte Wahrnehmung auf der Ebene des Europäischen Rats niederschlägt. Denn die EU kann sich im globalen Rahmen nur dann durchsetzen, wenn sie in der Lage dazu ist, ihre Interessen gegenüber den anderen Mächten klar und präzise zu formulieren. Dazu jedoch bedarf es der Interessenkonvergenz. Diese kann jedoch nur dann entstehen, wenn sich in den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten die Erkenntnis durchsetzt, dass die GSVP im nationalen Interesse aller liegt, denn nur wenn es der EU gelingt, im globalen Rahmen als Gemeinschaft aufzutreten und gemeinschaftlich für europäische Interessen und damit für die Bürgerinnen und Bürger Europas zu handeln, wird sie diese letztlich durchsetzen können. Und dann könnte es auch möglich sein, dass die europäische Gemeinschaftsstruktur, die dem größten Teil unseres Kontinents immerhin die längste Friedensperiode seiner Geschichte geschenkt hat, ein auch für andere Teile der Welt interessantes Organisationsmodell sein könnte, da es militärische Gewalt als Mittel zum Zweck ausschließt. Andererseits muss die EU aber auch bereit dazu sein, diese Errungenschaft nach Außen zu verteidigen, um im globalen Rahmen stabilisierend zu wirken, nötigenfalls auch mit dem Einsatz von Waffen. Es mag sein, dass nicht alle Mitgliedstaaten schon bereit dazu sind, ein so hohes Maß an außen- und sicherheitspolitischer Konvergenz zuzulassen. Doch sollte das die dazu entschlossenen Mächte nicht davon abhalten, diesen nächsten, längst überfälligen Schritt im Rahmen des Gemeinschaftsprozesses zu tun und gegebenenfalls eine außen- und sicherheitspolitische Avantgarde unter dem Dach der EU zu bilden. Deren Strukturen sind flexibel genug, die dadurch möglicherweise entstehenden strukturellen Belastungen auszuhalten, das hat die Errichtung der Eurozone hinlänglich genug bewiesen. Wie stets in der Geschichte des europäischen Einigungsprozesses liegt freilich auch in dieser Frage der Schlüssel zum Erfolg im gemeinsamen Handeln Deutschlands und Frankreichs. Es ist daher an der Zeit, dass Frau Merkel und Herr Hollande in der Frage nach der Vertiefung der GSVP, möglicherweise sogar im Sinne einer letztlichen Vergemeinschaftung dieser Politik die Initiative ergreifen. Damit würden sie nicht nur der EU einen Dienst erweisen, sie würden dem Integrationsprozess durch die Formulierung eines klaren Ziels, das gerne auch als eine Art *finalité politique* des Integrationsprozesses definiert werden könnte, einen neuen Impuls verleihen, den Europäerinnen und Europäern dadurch die Sinnhaftigkeit des Integrationswerks erneut vor Augen führen und so dem derzeit wieder wachsenden Euroskeptizismus Einhalt gebieten, weil die EU damit in die Lage versetzt werden würde, die Gemeinschaftsinteressen gegenüber den anderen Weltregionen nicht nur zu formulieren, sondern mit ihrem ganzen Gewicht auch durchzusetzen. Dann wäre die EU ein wirklich gleichberechtigter Akteur auf der Ebene der internationalen Politik.

## Zusammenfassung

*Vor dem Hintergrund der Entwicklung der europäischen Außenpolitik seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert möchte dieser Beitrag zum einen die Herausbildung eines völkerrechtlichen Normensystems als Regelwerk für europäisches außenpolitisches Krisenmanagement aufzeigen, zum anderen an die Gründe erinnern, die zur Vergemeinschaftung bestimmter Politikfelder und damit zur Einleitung des europäischen*

*Integrationsprozesses geführt haben. Vor dem Hintergrund der gegenwärtig zu beobachtenden systematischen Verletzung des Völkerrechts und anderer rechtlicher Normen durch Rußland plädiert der Autor überdies für die Vergemeinschaftung auch der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union und unterstützt damit die Forderungen des EU-Kommissionspräsidenten Juncker von Anfang März 2015.*

### Résumé

*Sur l'arrière-plan de l'évolution de la politique étrangère européenne depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, cet article se propose, d'une part de montrer comment s'est constitué un système normatif relevant du droit international et servant de règles à la politique étrangère européenne pour la résolution des crises, d'autre part de rappeler les causes de la mise en commun de certains domaines politiques, ce qui engagea le processus d'intégration européenne. Compte tenu des infractions systématiques au droit international et à d'autres normes juridiques par la Russie, l'auteur plaide en outre pour la mise en commun des politiques de sécurité et de défense européennes et soutient par là les demandes du président de la Commission européenne Juncker de début mars 2015.*